

УДК 342.537

И. А. КИБАК

МОНИТОРИНГОВАЯ ОЦЕНКА ЗАКОНОПРОЕКТА

Рассматривается мониторинговый подход, рекомендуемый парламентариям для объективной оценки законопроекта. Раскрываются вопросы первостепенной важности при проведении мониторинговой оценки, которые необходимо депутату изучить и получить обоснованные ответы о законопроекте. Приводятся три основных типа мониторинговой оценки закона: оценка ситуации, оценка процесса и оценка влияния. Обозначено, что для депутатов необходим постоянный мониторинг общественного мнения, оценка и прогноз социально-экономических процессов и их учет в законотворческой практике для выработки и создания эффективных и качественных законов.

Ключевые слова: мониторинг; оценка; законопроект; законотворческая деятельность; общественное мнение; депутат.

There is an examination of monitoring approach recommended to parliamentarians for objective assessment of the bill. Focus is made on issues of primary importance of the monitoring evaluation that every deputy is supposed to learn and be informed about. There are three basic types of monitoring assessment of law: situation assessment, process assessment and impact assessment. It is indicated that members are in need of constant monitoring of public opinion, evaluation and forecast of social and economic processes, and its integration into legislative practice for the development and creation of effective laws.

Key words: monitoring; evaluation; law; legislative activities; public opinion; the deputy.

Повышение авторитета Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) среди населения требует включения общественного мнения в систему факторов, важных для принятия законопроектов, правовых и управленческих решений. Изучение общественного мнения о парламентской (законотворческой) деятельности, тенденций его изменения, механизмов формирования необходимо для получения психолого-правовой информации, анализ и оценка которой позволяют разрабатывать научно обоснованные законопроекты, правовые решения, направленные на совершенствование законотворческой деятельности. Эта информация имеет также значение для последующего воздействия на общественное мнение с целью формирования у населения позитивного отношения к Палате представителей и обеспечения эффективных и качественных законов.

Исходя из этого, включение общественного мнения в законопроектную практику разработки и принятия законопроектов, реализации правовых решений – одно из основных условий повышения их авторитета среди населения, что создает объективную ситуацию для роста правовой активности людей, вовлечения их в законотворческую деятельность по формированию гуманизации и психологизации закона с содержательной стороны, а в конечном результате – создания действенных законов.

Важность для законотворческой практики исследований общественного мнения обусловила разработку концептуального подхода, утверждающего принципиально новые формы и методы взаимоотношений личности (общества) и Палаты представителей. Суть данного подхода заключается в создании в интересах законодательного органа механизма постоянного наблюдения (мониторинга) общественного мнения, оценки и прогноза социально-экономических процессов и их учета в законотворческой практике для выработки и создания качественных законов.

В связи с этим в Палате представителей осуществляется изучение общественного мнения, основной целью которого является исследование психолого-социологическими методами различных тенденций и противоречий в процессе функционирования и развития законодательной системы с учетом преобразований, происходящих в рамках радикальной перестройки экономических, общественно-политических структур, различных форм социальной организации и социальных институтов.

Информация, получаемая о палатах парламента и законотворчестве в масштабах республики, характеризует такие существенные стороны массового сознания, как доверие Палаты представителей, мониторинг и оценка эффективности ее работы, способности Палаты представителей создавать эффективные и качественные законы. Кроме того, можно изучить вопросы первостепенной важности

о законотворчестве: с точки зрения своевременности принятия большинство законов в Республике Беларусь: приняты преждевременно, своевременно и приняты с опозданием; всегда ли причиной подготовки проекта закона является объективная потребность общества в установлении (изменении) законодательного регулирования общественных отношений в той или иной сфере; какие субъективные факторы в большей мере оказывают влияние на подготовку законопроектов; какие психологические барьеры имеются в обществе для формирования законотворческих идей; какова степень правовой осведомленности граждан (коллективов) по подготовке и принятию законопроектов; какие факторы психолого-правового и организационного характера наиболее существенно влияют на подготовку законопроектов; какие психологические факторы влияют на рабочую группу, непосредственно разрабатывающую законопроект; соблюдаются ли психолого-правовые принципы при подготовке законопроекта; всегда ли присутствует прозрачность (публичность, объективность, открытость, гласность и доступность) законотворческого процесса; отражаются ли в концепциях законопроектов интересы различных социальных слоев и групп населения; какие, по вашему мнению, экспертизы по проектам законов необходимо проводить; меняется ли социальное, материальное и иное положение граждан после принятия законопроектов; как осуществляется деятельность рабочей группы над законопроектом; насколько отлажен механизм учета и анализа предложений и замечаний по законопроектам в Республике Беларусь; осуществляется ли анализ правоприменительной практики законов; в какой степени сложны для восприятия, осмысления и понимания гражданами принятые в Республике Беларусь законы; какие материалы по законопроектам выносятся для обсуждения общественности и СМИ; необходимо ли использовать инновационную психотехнологию законотворческой деятельности; необходимо ли проводить предварительное обсуждение законопроектов; какова в большинстве случаев реакция (оценка и суждения граждан) общественного мнения на принятый закон; необходима ли ответственность разработчиков (субъектов права законодательной инициативы) за качество разработанного законопроекта; поддерживают ли граждане Республики Беларусь в большинстве случаев принятые законы.

Для того чтобы получить на вышеуказанные и другие вопросы обоснованные ответы, надо осуществлять постоянный мониторинг законов и соответствующие консультации с заинтересованными сторонами. Информация используется субъектами права законодательной деятельности (далее – субъект права), участниками законотворческого процесса для объективной оценки законотворческой деятельности и выработки мер по повышению эффективности парламентской (законотворческой) работы.

Создание системы мониторинга законотворчества способствует формированию новой современной психолого-правовой культуры не только депутатов, государственных служащих, но и всего общества. Изучение ее теоретических положений, несомненно, обогатит знаниями субъектов права (депутатов), участников законотворческого процесса, обеспечивающих различные этапы законотворчества.

Термины «мониторинг» и «оценка» иногда употребляются как синонимы или взаимозаменяемые понятия, что приводит к замешательству. Все же эти понятия несколько отличаются. Обращение к этимологии слова «мониторинг» говорит о том, что данное понятие пришло в русский язык из английского *(англ. monitor – наставлять, советовать либо контролировать и проверять)*[1]. Однако проведенный анализ показывает, что это понятие имеет непосредственно латинское происхождение. Так, слово moner переводится как стеречь, смотреть, monitor – надзиратель, monittium – указание. Все эти переводы можно охарактеризовать как различные направления одного социального явления, т. е. функции мониторинга. Несмотря на различия в определениях, понятие «мониторинг» объединяет следующее: мониторингом признается «систематическая, постоянная деятельность, связанная со сбором и анализом информации и направленная на наблюдение за развитием исследуемого объекта с целью выявления соответствия его состояния ожидаемым результатам и оценки его развития»[2].

В настоящее время в юридической литературе встречаются мнения о том, что в процессе законотворчества могут осуществляться различные виды правового мониторинга (общественных отношений, идей, концепций, законотворческих ошибок и т. д.). Мы уделим внимание в большей степени рассмотрению вопросов, касающихся именно мониторинга законопроектов как основного источника права в нашей правовой системе. Данный методологический подход обусловлен также тем, что системообразующим видом мониторинга в законотворчестве является мониторинг законов и их проектов. Помимо этого комплексный подход к проведению мониторинга законов включает проведение вышеуказанных видов мониторинга непосредственно в структуру мониторинга законов.

Мониторинг закона – это процесс, который включает регулярный сбор, фиксацию и анализ данных для отслеживания ключевых элементов реализации законопроекта на протяжении всего законотворческого процесса – от зарождения идеи, определения предмета правового регулирования до реализации норм и контроля за эффективностью по их применению. Цель мониторинга законотворчества – корректировка, обеспечение эффективного использования ресурсов, достижение запланированных законотворческих задач, минимизация отрицательных последствий, определение возможностей создания эффективных и качественных законов.

Для мониторинга законопроекта характерны простые вопросы: необходим данный законопроект или нет; как воспримутся населением правовые нормы проекта закона; будут ли эти нормы права выполняться и т. д.? Как правило, эту информацию получить достаточно просто: для этого нужно лишь грамотно использовать мониторинг и психодиагностический инструментарий для принимаемого законопроекта.

Прежде всего следует определить, что означает термин «оценка» в контексте мониторингового анализа. Действительно, слово «оценка» используется сегодня в таком количестве разных смыслов, что подводит нас к определенному пояснению определения. Понятие «оценка» означает мнение о ценности, уровне или значении чего-нибудь, а «оценить» – значит установить степень, уровень, качество чего-нибудь[3]. В общем виде оценка – это систематизированное исследование ситуации, процесса реализации чего-либо или ее результатов с целью разработки какой-либо деятельности, создания рекомендаций по улучшению работы, оценки ее эффективности и результативности.

Проблема оценки законов не является для Беларуси чем-то совершенно новым. Несмотря на то что в научной традиции понятия «оценка закона» не было, давно существовало определение «эффективность закона», которое использовалось как наиболее широкая категория, охватывающая разные аспекты, и являлось понятием, тождественным нынешнему понятию «оценка закона». Исследования на эту тему активно велись в 1970-е гг. Более того, эта проблема была востребованной, поэтому по ней было опубликовано большое число монографий и научных статей[4]. При проведении общей мониторинговой оценки закона необходимо осуществлять его полный, объективный, всесторонний анализ и взвешенную характеристику норм права, выявлять его достоинства и недостатки прежде всего с точки зрения обоснованности и социальной значимости новых правотворческих решений.

В монографии Ю. Г. Арзамасова и Я. Е. Наконечного раскрыта мониторинговая оценка нормативных актов[5]. Под мониторинговой оценкой они понимают анализ и определение состояния и влияния законов и иных правовых средств на общественные отношения. Данное определение включает в себя три элемента: мониторинговую оценку, касающуюся исследования и анализа законодательства, т. е. НПА в той или иной отрасли, и принятия управленческих решений, основанных на этих актах; мониторинговую оценку, определяющую влияние НПА, исследующую изменения и сохранение отношений, поведения или ситуаций, а также последствия этих изменений, являющиеся результатом (потенциально или действительно в соответствии с перспективой) правотворческой деятельности (в данном случае мониторинговая оценка призвана определить причинно-следственные отношения (связи) между правотворческими действиями и социальной действительностью, т. е. между нормативной моделью и современными реалиями); мониторинговую оценку, являющуюся попыткой методически проанализировать и оценить воздействие законодательства на отношения в нашем обществе. Третий элемент вышеизложенного определения нуждается в определенных пояснениях. Используемый здесь термин «методически» означает: общепонятный, реальный способ, при котором ясно определяются основания, источники, заявления, мнения о потенциальных или реальных причинно-следственных связях между введением в действие нормативных актов и обозримой социальной действительностью; максимально беспристрастно и объективно, без давления со стороны заинтересованных кругов, т. е. без «теневого» лоббирования[6].

Мониторинговый подход, рекомендуемый нами для оценки закона, должен быть основан на разделении различных аналитических теоретико-методологических последовательных шагов. Эти шаги включают в себя: изучение, анализ и определение проблемы, которая, как предполагается, будет решена законотворческим действием; определение или уточнение целей законопроекта; мотивацию потребностей населения в законопроекте; экспертизу правовых инструментов или средств, которые могут использоваться для решения проблемы, а также выбор таких инструментов, основанный на результатах перспективной оценки их возможного воздействия; проектирование нормативного содержания; анализ влияния общественных групп на содержание проекта закона и воздействие на институты, его принимающие; анализ затрат и выгод – экономический инструмент, используемый для оценки выгод и потерь при принятии законопроекта, правовых решений; анализ содержания и соответствия полученных замечаний и предложений по законопроекту; анализ формального введения в действие закона; анализ правоприменительной практики закона; ретроспективную оценку и возможность адаптации закона в соответствии с результатами ретроспективной оценки.

Результаты мониторинговой оценки в большинстве случаев фиксируются в форме заключений, замечаний, отчетов, докладов и т. п. Таким образом, они могут быть опубликованы или донесены до заинтересованных лиц либо учреждений и критически изучены. Такое прагматическое определение представляет мониторинговую оценку, с одной стороны, как явно большее, чем чисто интуитивную политическую оценку; с другой стороны, мониторинговая оценка не обязательно отвечает наиболее жестким критериям научного анализа. Она принимает во внимание интуитивное определение воздействия законотворчества политиками или целевыми группами, основана на практическом опыте и специальных знаниях властей, применяющих законодательство, и изъявляет собой попытку пополнить в большинстве случаев это знание путем методических основ, включающих использование различных методов социальных наук. Другими словами, Ю. Г. Арзамасов считает, что мониторинговая оценка − это прагматические усилия, направленные на выработку соответствующей и более точной информации или знания о возможных либо реальных причинно-следственных отношениях между нормотворческой деятельностью и позициями, поведением либо ситуациями, наблюдаемыми в социальной действительности[7]. В такой ситуации необходимо не доказать истинность или ложность этих допущений, а проверить, являются ли причинно-следственные допущения, лежащие в основе законотворческой деятельности, максимально явными и дифференцированными при подготовке законопроекта, правовых решений; основаны ли они на научно обоснованных теориях и на наиболее надежной информации, которая может быть получена при приложении разумных усилий; может ли быть проверена их точность после принятия и применения законов.

Существует несколько типов мониторинговой оценки закона. Среди них можно выделить три основных: оценка психолого-правовой ситуации, как правило, проводится перед началом выработки правовых норм, законопроекта. Ее цель – разработка законопроекта, адекватного потребностям социальных групп и слоев населения; оценку процесса проводят в ходе обсуждения и принятия законопроекта. Она призвана откорректировать законопроект во время реализации для повышения эффективности ее воздействия. Оценка влияния проводится после принятия законопроекта или некоторое время спустя. Она показывает, насколько законопроект достиг поставленных целей.

При проведении мониторинговой оценки рассматриваются более глубокие вопросы: почему какие-либо правовые нормы имели или не имели желаемого эффекта, какие факторы были благоприятными, а какие мешали, какие изменения могут быть внесены для улучшения дальнейшей законопроектной работы? Обычно это требует более углубленного анализа и интерпретации большего объема различных видов информации. В зависимости от планируемого использования результатов различают формирующую (оценка, проводимая с целью сформировать или откорректировать законопроектную деятельность, оценка процесса и оценка ситуации) и суммирующую (оценка-итог проведенной законотворческой деятельности с целью определения эффективности и результативности этой деятельности – оценка влияния) оценки.

Достаточно часто мониторинг и оценка выступают взаимодополняющими компонентами при реализации законотворческих задач. Проведение оценки требует меньше средств и времени, если используются данные постоянного мониторинга закона и оценка основывается на данных, которые собираются во время мониторинга. Мониторинг и оценка закона могут проходить как параллельные процессы, а могут быть разнесены во времени. Очень часто, когда люди говорят «оценка», они подразумевают и мониторинг и оценку, которые проводятся для одной цели.

Существует целый ряд различных подходов к проведению мониторинга и оценки закона. Выбор стратегии и методик мониторинга определяется особенностями законопроекта и этапами законотворческого процесса, а характер и содержание оценки – ее целью. Масштабные экспериментальные оценки, проведенные в нескольких местах, могут показать, какие правовые нормы более эффективны, но не подскажут, как улучшить законопроектную работу. Небольшие практические оценки не определят, насколько эффективна работа по сравнению с другими программами, но покажут, как можно ее улучшить.

Мониторинг и оценка законопроекта могут быть внутренними и внешними. Внутренний мониторинг и внутренняя оценка предполагают, что они планируются и реализуются силами самого проекта или силами учреждения, которое является основным исполнителем. Внешний мониторинг и внешняя оценка могут осуществляться со стороны организации, финансирующей стороны или независимой структурой, которая специально приглашается для их проведения.

Одной из форм оценки парламентской деятельности могла бы стать разработка рейтинговых таблиц по всем постоянным комиссиям Палаты представителей, учитывающих помимо объективных показателей парламентской деятельности и мнение населения.

Итак, мониторинговая оценка законопроекта на базе проведенных психолого-социологических исследований совершенствует представления и знания субъектов права (депутатов) о состоянии и воздействии законопроекта и в целом законотворчества. Ее целью является приближенность к действительности правовой нормы, а не окончательная определенность.

Результативная законотворческая деятельность невозможна без сформировавшегося и активно функционирующего общественного мнения и его постоянного мониторинга учета субъектом права (депутатом). Депутату нужно не только фиксирование общественного мнения на данный момент времени, но и глубокое изучение мотивации правовых пожеланий и настроений граждан, обусловленности данных позиций морально-нравственными, социально-политическими и ценностно-нормативными ориентациями, потребностями и интересами населения, т. е. важно занять верную и объективную позицию по отношению к общественному мнению. Социология права и психология законотворчества могут помочь депутату, если он не будет ограничиваться лишь фиксацией внешнего, поверхностного среза массового сознания, а сумеет вскрыть стоящие за ним социальные интересы в ценностно-нормативные ориентации общества, значимые для формирования и действия закона.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

[1] См.: Словарь иностранных слов. 19-е изд. М., 1990. С. 320.
[2] Там же.
[3] См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой и др. 14-е изд. М., 1982. С. 418.
[4] См.: Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993; Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Учен. зап. ВНИИ СЗ. М., 1969. Вып. 18. С. 46–61; Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1982; Эффективность закона: методология и конкретные исследования / отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997; Эффективность правовых норм / авт. кол. А. С. Пашков и др. М., 1977; Эффективность правовых норм / под общ. ред. В. Н. Кудрявцева и др. М., 1980. С. 148.
[5] См.: Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009. С. 143–159.
[6] Там же.
[7] Там же.

Поступила в редакцию 18.01.13.

Иван Алексеевич Кибак – кандидат психологических наук, доцент кафедры психологии и педагогики Академии МВД Республики Беларусь.